



ROMÂNIA  
ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE



---

Str. Batiștei, nr.25, sector 2, București  
Tel: 021-310.38.86, Fax: 021- 310.36.16  
E-mail: presedinte@scj.ro

**Înalta Curte de Casație și Justiție**  
**Secțiile Unite**

**Hotărârea nr. 4**  
**Ședința din 24 mai 2018**

Sub președinția doamnei judecător Iulia Cristina Tarcea, președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție,

Înalta Curte de Casație și Justiție, constituită în Secții Unite, în conformitate cu dispozițiile art. 25 lit. c) din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, republicată, cu modificările și completările ulterioare, s-a întrunit pentru sesizarea Curții Constituționale în vederea exercitării controlului de constituționalitate, înainte de promulgare, asupra Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 535/2004 privind prevenirea și combaterea terorismului (PL-x nr. 111/2018).

Sesizarea este legitimată constituțional de dispozițiile art. 146 lit. a) din Constituția României și de prevederile art. 15 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care prevăd dreptul Înaltei Curți de Casație și Justiție de a sesiza Curtea Constituțională pentru controlul constituționalității legilor înainte de promulgare.

Din totalul de 117 judecători în funcție, au fost prezenți 79 judecători.

În urma dezbaterilor, deliberând, Secțiile Unite au hotărât să fie sesizată Curtea Constituțională cu privire la neconstituționalitatea art. I pct. 1 (modificarea art. 1 din Legea nr. 535/2004), art. I pct. 26 și pct. 28 (modificarea art. 32 din Legea nr. 535/2004) raportat la art. I pct. 1 din Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 535/2004 privind prevenirea și combaterea terorismului în raport cu art. 148 alin. (4) din Constituție cu referire la *Directiva (UE) 2017/541 a Parlamentului*

*European și a Consiliului din 15 martie 2017 privind combaterea terorismului și de înlocuire a Deciziei-cadru 2002/475/JAI a Consiliului și de modificare a Deciziei 2005/671/JAI a Consiliului*, precum și cu privire la neconstituționalitatea art. I pct. 1 (modificarea art. 1 din Legea nr. 535/2004), art. I pct. 26, pct. 28 (modificarea art. 32 din Legea nr. 535/2004) și pct. 31 (modificarea art. 33 din Legea nr. 535/2004) raportat la art. I pct. 1 și art. I pct. 43 (modificarea art. 40 din Legea nr. 535/2004) din Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 535/2004 privind prevenirea și combaterea terorismului în raport cu art. 1 alin. (5) din Constituție în componenta sa referitoare la calitatea legii.

***I. În raport cu art. 148 alin. (4) din Constituție cu referire la Directiva (UE) 2017/541 a Parlamentului European și a Consiliului din 15 martie 2017 privind combaterea terorismului și de înlocuire a Deciziei-cadru 2002/475/JAI a Consiliului și de modificare a Deciziei 2005/671/JAI a Consiliului:***

În conformitate cu articolul 28 alineatul (1) din Directiva (UE) 2017/541, „până la 8 septembrie 2018, statele membre asigură intrarea în vigoare a actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare pentru a se conforma prezentei directive.”

Articolul 3 alineatul (1) din Directiva (UE) 2017/541, intitulat „infrațiuni de terorism”, stabilește, în partea introductivă, că:

„(1) Statele membre iau măsurile necesare pentru a se asigura că următoarele acte săvârșite cu intenție, astfel cum sunt definite ca infrațiuni în dreptul intern, care, prin natura sau contextul lor, pot aduce atingere gravă unei țări sau unei organizații internaționale, sunt definite drept infrațiuni de terorism atunci când sunt săvârșite într-unul dintre scopurile enumerate la alineatul (2):

(a) atingerile aduse vieții unei persoane care pot cauza moartea;

(b) (...).”

Prin art. I pct. 1 din Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 535/2004 privind prevenirea și combaterea terorismului, art. 1 din Legea nr. 535/2004 se modifică, în sensul că „terorismul reprezintă acele acțiuni, inacțiuni, precum și amenințări cu privire la acestea, care prezintă pericol public, afectează viața, integritatea corporală sau sănătatea oamenilor, ansamblul relațiilor sociale, factorii materiali, relațiile internaționale ale statelor, securitatea națională sau internațională, sunt motivate politic, religios sau ideologic și sunt săvârșite în unul dintre următoarele scopuri: (...).”

Prin art. I pct. 26 și pct. 28 din lege, partea introductivă a art. 32 alin. (1) din Legea nr. 535/2004 se modifică, după cum urmează: „constituie acte

de terorism și se sancționează (...) săvârșirea, în condițiile art. 1, a uneia dintre următoarele fapte”, iar partea introductivă a art. 32 alin. (3) din Legea nr. 535/2004 se modifică, după cum urmează: „constituie act de terorism și se pedepsește (...) săvârșirea, în condițiile art. 1, a uneia dintre următoarele fapte (...).”

Examinarea comparativă a articolului 3 alineatul (1) din Directiva (UE) 2017/541 și a dispozițiilor art. I pct. 1, pct. 26 și pct. 28 din lege conduce la concluzia că obligația de transpunere prevăzută în articolul 28 alineatul (1) din Directiva (UE) 2017/541 nu este îndeplinită, cu consecința încălcării art. 148 alin. (4) din Constituție.

Astfel:

■ În conformitate cu partea introductivă a articolului 3 alineatul (1) din Directiva (UE) 2017/541, infracțiunile de terorism constituie acte care „prin natura sau contextul lor, pot aduce atingere gravă unei țări sau unei organizații internaționale.” Normele de incriminare privind actele de terorism cuprinse în art. 32 alin. (1) și (3) din Legea nr. 535/2004, în forma modificată, care încorporează cerința ca fapta să fie săvârșită „în condițiile art. 1”, nu definesc actele de terorism ca acte care, prin natura sau contextul lor, au potențialul de a aduce atingere gravă unei țări sau unei organizații internaționale, ci ca acte care „prezintă pericol public, afectează viața, integritatea corporală sau sănătatea oamenilor, ansamblul relațiilor sociale, factorii materiali, relațiile internaționale ale statelor, securitatea națională sau internațională.”

■ Partea introductivă a articolului 3 alineatul (1) din Directiva (UE) 2017/541 nu condiționează existența infracțiunilor de terorism de motivul comiterii acestora, în timp ce în normele de incriminare privind actele de terorism cuprinse în art. 32 alin. (1) și (3) din Legea nr. 535/2004, în forma modificată, este introdusă condiția suplimentară ca fapta să fie motivată politic, religios sau ideologic, condiție rezultată din referirea la art. 1, în forma modificată.

În consecință, normele de incriminare privind actele de terorism prevăzute în art. 32 alin. (1) și (3) raportat la art. 1 din Legea nr. 535/2004, în forma modificată, prevăd condiții diferite în raport cu cerințele stabilite în partea introductivă a prevederilor articolului 3 alineatul (1) din Directiva (UE) 2017/541, nefiind asigurată concordanța cu aceste prevederi și îndeplinirea obligației de a le transpune în dreptul intern.

## ***II. În raport cu art. 1 alin. (5) din Constituție în componenta sa referitoare la calitatea legii:***

În lumina considerentelor 19 și 20 ale Deciziei nr. 31/2016 (publicată în M. Of. nr. 117 din 16 februarie 2016), *trăsătura esențială a statului de*

*drept o constituie supremația Constituției și obligativitatea respectării legii (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 232 din 5 iulie 2001, publicată în M. Of. nr. 727 din 15 noiembrie 2001, Decizia nr. 53 din 25 ianuarie 2011, publicată în M. Of. nr. 90 din 3 februarie 2011 sau Decizia nr. 732 din 16 decembrie 2014, publicată în M. Of. nr. 69 din 27 ianuarie 2015) și „statul de drept asigură supremația Constituției, corelarea tuturor legilor și tuturor actelor normative cu aceasta” (Decizia nr. 22 din 27 ianuarie 2004, publicată în M. Of. nr. 233 din 17 martie 2004). În acest sens, Curtea a reținut că una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative și că, de principiu, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se claritatea, precizia și previzibilitatea pe care un text de lege trebuie să le îndeplinească. Curtea a mai constatat că autoritatea legiuitoare, Parlamentul sau Guvernul, după caz, are obligația de a edicta norme care să respecte trăsăturile mai sus arătate. Referitor la aceste cerințe, Curtea Europeană a Drepturilor Omului s-a pronunțat în mod constant, statuând că o normă este previzibilă numai atunci când este redactată cu suficientă precizie, în așa fel încât să permită oricărei persoane - care, la nevoie, poate apela la consultanță de specialitate - să își corecteze conduita (Hotărârea din 29 martie 2000, pronunțată în Cauza Rotaru împotriva României, Hotărârea din 23 septembrie 1998, pronunțată în Cauza Petra împotriva României), iar cetățeanul trebuie să dispună de informații suficiente asupra normelor juridice aplicabile într-un caz dat și să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, consecințele care pot apărea dintr-un act determinat. Pe scurt, legea trebuie să fie, în același timp, accesibilă și previzibilă (Hotărârea din 26 aprilie 1979, pronunțată în Cauza Sunday Times împotriva Regatului Unit).*

De asemenea, în lumina considerentului 40 al Deciziei nr. 619/2016 (publicată în M. Of. nr. 6 din 4 ianuarie 2017), *legea trebuie să întrunească cele trei cerințe de calitate care rezultă din art. 1 alin. (5) din Constituție - claritate, precizie și previzibilitate. Curtea a statuat că respectarea legilor este obligatorie, însă nu se poate pretinde unui subiect de drept să respecte o lege care nu este clară, precisă și previzibilă, întrucât acesta nu își poate adapta conduita în funcție de ipoteza normativă a legii. De aceea, una dintre cerințele principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative. Așadar, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, respectiv să fie clar, precis și previzibil (în acest sens, a se vedea, cu titlu exemplificativ, Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014, publicată în M. Of. nr. 123 din 19 februarie 2014, paragrafele 223-225, Decizia nr. 363 din 7 mai 2015, publicată în M. Of. nr. 495 din 6 iulie 2015, paragrafele 16-20, Decizia nr. 603 din 6 octombrie 2015, publicată în M. Of.*

*nr. 845 din 13 noiembrie 2015, paragrafele 20-23 sau Decizia nr. 405 din 15 iunie 2016, publicată în M. Of nr. 517 din 8 iulie 2016, paragrafele 45, 46, 55). (...) Legiuitorului îi revine obligația ca, în actul de legiferare, indiferent de domeniul în care își exercită această competență constituțională, să dea dovadă de o atenție sporită în respectarea principiului clarității și previzibilității legii. (...) Curtea a stabilit că cerința de claritate a legii vizează caracterul neechivoc al obiectului reglementării, cea de precizie se referă la exactitatea soluției legislative alese și a limbajului folosit, în timp ce previzibilitatea legii privește scopul și consecințele pe care le antrenează (Decizia nr. 183 din 2 aprilie 2014, publicată în M. Of nr. 381 din 22 mai 2014, paragraful 23).*

*Din perspectiva clarității, a preciziei și a previzibilității, următoarele dispoziții nu întrunesc exigențele art. 1 alin. (5) din Constituție. Astfel:*

■ Art. I pct. 1, prin care se modifică art. 1 din Legea nr. 535/2004, definește noțiunea de terorism prin referire la expresiile „ansamblul relațiilor sociale”, „factorii materiali”, „relațiile internaționale ale statelor”, „securitatea națională sau internațională”, expresii care prezintă un caracter general și imprecis.

Normele de incriminare cuprinse în art. 32 alin. (1) și (3) și în art. 33 alin. (1) din Legea nr. 535/2004, astfel cum sunt modificate prin art. I pct. 26, pct. 28 și pct. 31, includ cerința ca fapta să fie săvârșită în „condițiile art. 1” și, în consecință, normele de incriminare încorporează expresiile cu caracter general și imprecis anterior menționate.

Definirea infracțiunilor reglementate în art. 32 alin. (1) și (3) și în art. 33 alin. (1) din Legea nr. 535/2004, ca fapte care afectează „ansamblul relațiilor sociale”, „factorii materiali”, „relațiile internaționale ale statelor”, „securitatea națională sau internațională”, nu permite stabilirea sferei de aplicare a normelor de incriminare și încalcă standardele de claritate, precizie și previzibilitate consacrate în jurisprudența Curții Constituționale în materia normei de incriminare. Astfel, definirea infracțiunii reglementate în art. 32 alin. (1) din Legea nr. 535/2004, de exemplu, ca faptă de distrugere care „afectează factorii materiali” sau ca faptă de lipsire de libertate care „afectează ansamblul relațiilor sociale”, nu permite identificarea ariei de incidență a normei de incriminare.

În plus, în cuprinsul art. 32 alin. (1) din Legea nr. 535/2004, unele dintre faptele enumerate la lit. a)-q) includ cerința ca fapta să fie „de natură” a compromite sau „de natură” a periclita, cerință care nu se conciliază cu condiția ca fapta să afecteze în mod efectiv „ansamblul relațiilor sociale”, „factorii materiali”, „relațiile internaționale ale statelor”, „securitatea națională sau internațională.”

■ Art. I pct. 43, prin care se modifică art. 40 din Legea nr. 535/2004, atribuie Înaltei Curți de Casație și Justiție competența de judecată în primă instanță a „infracțiunilor de terorism.”

Faptele incriminate în art. 32 alin. (1) și (3) din Legea nr. 535/2004 (art. I pct. 26 și pct. 28) sunt calificate explicit ca „acte de terorism”, în timp ce faptele incriminate în art. 33 din Legea nr. 535/2004 (art. I pct. 31) nu sunt calificate explicit ca acte de terorism.

Art. 36 din Legea nr. 535/2004, în forma modificată prin art. I pct. 37, definește „infracțiunea de finanțare a terorismului”, iar art. 38 din Legea nr. 535/2004, în forma modificată prin art. I pct. 41, incriminează alarmarea cu privire la săvârșirea unui act de terorism.

În cuprinsul art. 38<sup>2</sup> din Legea nr. 535/2004, introdus prin art. I pct. 42, se prevede că infracțiunile prevăzute de prezenta lege constituie „acte de terorism.”

Ansamblul dispozițiilor anterior menționate, cu diversitatea expresiilor utilizate în cuprinsul acestora, nu permite stabilirea, cu precizie, a sferei infracțiunilor care se judecă în primă instanță la nivelul Înaltei Curți de Casație și Justiție, creând incertitudini cu privire la competența de judecată în primă instanță a infracțiunilor prevăzute în Legea nr. 535/2004.

Incertitudinile cu privire la sfera infracțiunilor care se judecă în primă instanță la nivelul Înaltei Curți de Casație și Justiție este determinată și de faptul că infracțiunea prevăzută în art. 38 din Legea nr. 535/2004 se pedepsește cu închisoare de la un an la 3 ani sau cu amendă, pedeapsă care relevă gravitatea redusă a infracțiunii. Or, în condițiile în care infracțiunile de genocid, contra umanității și de război, pentru care, de regulă, legiuitorul a prevăzut pedeapsa alternativă a detențiunii pe viață, se judecă în primă instanță la nivelul curților de apel, nu se poate stabili cu certitudine, în contextul diversității expresiilor utilizate, dacă voința legiuitorului a fost aceea de a stabili competența de judecată în primă instanță a Înaltei Curți de Casație și Justiție pentru o infracțiune pentru care a prevăzut pedeapsa alternativă a amenzii.

Este adevărat că stabilirea competenței de judecată în primă instanță după materie constituie un atribut al legiuitorului, însă structura competenței de judecată în primă instanță după materie, consacrată tot de legiuitor în Codul de procedură penală, se întemeiază pe criteriul gravității infracțiunii și, din această perspectivă, stabilirea competenței de judecată în primă instanță la nivelul Înaltei Curți de Casație și Justiție pentru unele dintre infracțiunile prevăzute în Legea nr. 535/2004, pentru care legiuitorul a prevăzut pedeapsa alternativă a amenzii, pune în discuție criteriul care stă la baza sistematizării competenței de judecată în primă instanță după materie în legislația procesual penală română.

Prin urmare, dispozițiile art. I pct. 1, pct. 26, pct. 28, pct. 31 și pct. 43 din Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 535/2004 privind prevenirea și combaterea terorismului, prin caracterul neclar și imprecis, precum și prin incertitudinile pe care le creează în materia competenței de judecată în primă instanță, încalcă standardele de claritate, precizie și previzibilitate consacrate în jurisprudența Curții Constituționale, contravenind art. 1 alin. (5) din Constituție în componenta sa referitoare la calitatea legii.

În consecință, pentru considerentele de mai sus, Înalta Curte de Casație și Justiție, constituită în Secții Unite

### **HOTĂRĂȘTE**

Sesizarea Curții Constituționale pentru a se pronunța asupra aspectelor de neconstituționalitate cuprinse în Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 535/2004 privind prevenirea și combaterea terorismului (PL-x nr. 111/2018).

Anexăm în copie tabelele cu semnături.

**Președinte**  
**Judecător Iulia Cristina Tarcea**

**Prim magistrat asistent**  
**Aneta Ionescu**